

Interessenvermittlung in der EU

Reader

Fakultät für
**Kultur- und
Sozialwissen-
schaften**

Die FernUniversität in Hagen dankt allen Rechtsinhabern für die erteilten Abdruckgenehmigungen. Nicht in allen Fällen ist es trotz intensiver Bemühungen gelungen, die Rechtsinhaber bzw. deren Nachfolger zu ermitteln. Diese werden deshalb gebeten, sich mit der FernUniversität in Hagen, in Verbindung zu setzen.

Das Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung und des Nachdrucks, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der FernUniversität reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Wir weisen darauf hin, dass die vorgenannten Verwertungsalternativen je nach Ausgestaltung der Nutzungsbedingungen bereits durch Einstellen in Cloud-Systeme verwirklicht sein können. Die FernUniversität bedient sich im Falle der Kenntnis von Urheberrechtsverletzungen sowohl zivil- als auch strafrechtlicher Instrumente, um ihre Rechte geltend zu machen.

Der Inhalt dieses Studienbriefs wird gedruckt auf Recyclingpapier (80 g/m², weiß), hergestellt aus 100 % Altpapier.

Vorwort

Interessengruppen spielen im politischen Mehrebenensystem der Europäischen Union (EU) seit langem eine wichtige Rolle. Dabei sind sie teils direkt, z.B. im Rahmen von Politiknetzwerken oder korporatistischen Arrangements, in die Produktion von Entscheidungen eingebunden und sind außerdem wichtige Akteure der Implementation europäischer Policies. Viel häufiger allerdings – darin stimmen zahlreiche Forscher der „Interessenvermittlung in der EU“ heute überein – stehen Interessengruppen dem EU-System als Lobby-Gruppen gegenüber und werben in einer Art ‚(neo-) pluralistischem Interessenwettbewerb‘ als Vertreter von bestimmten Einzelinteressen (z.B. der Automobilindustrie oder bestimmter Konzerne) oder Vermittler von Gemeinwohlinteressen (z.B. Umweltschutz) bei den unterschiedlichen Repräsentanten der europäischen Institutionen um Aufmerksamkeit und Unterstützung für ihre Anliegen. War die Interessenvermittlung in der EU stets stärker pluralistisch und weniger (neo-) korporatistisch geprägt als in manchem Mitgliedstaat (z.B. Deutschland), so ist der ‚Wind der Interessenkonkurrenz‘ seit Beginn der 1990er Jahre rauher geworden. Die Zunahme der reinen Anzahl der Lobby-Gruppen, ihre Ausdifferenzierung nach Feldern und Themen und ihre Professionalisierung haben hierzu ebenso beigetragen wie die Veränderung der Orientierungen, mit denen die Vertreter der europäischen Institutionen den Gruppen begegnen. Insbesondere die Kommission, aber auch das Europäische Parlament (EP) haben ihr Verhältnis zu den diversen Lobby-Gruppen seit den 1990er Jahren neu definiert. Die traditionellen Orientierungen an der Idee einer korporatistischen Einbindung sozialpartnerschaftlicher Interessenorganisationen (Gewerkschaften; Arbeitgebervereinigungen) in die (industrie-, arbeits- und sozial-) politische Entscheidungsfindung („Euro-Korporatismus“) und einer konsultativen Beteiligung gebietskörperschaftlicher Interessenvertreter in zahlreiche, ‚das Gemeinwohl‘ betreffende Verfahren der europäischen Rechtsetzung sind seither in den Hintergrund getreten. Demgegenüber hat der Ansatz des gezielten Verteilens (oder Entziehens) von Aufmerksamkeit und der temporären, entscheidungsgebundenen Eröffnung von Einflussgelegenheiten Platz gegriffen. Kommission und EP haben seither Vertreter von Einzelinteressen, zivilgesellschaftliche Organisationen und/oder Nichtregierungsorganisationen und Gebietskörperschaften als ‚Policy-Informanten‘ und Partner im interinstitutionellen Spiel um politische Definitionsmacht und (demokratische) Legitimation entdeckt und umworben; hiervon zeugt z.B. das „Weißbuch Governance“ der EU Kommission aus dem Jahr 2001.

Europäische Interessenvermittlung ist für die einzelnen Gruppen ein unterschiedlich einfaches oder schweres ‚Geschäft‘. Organisationsressourcen und institutionelle Zugangsmöglichkeiten – z.B. über die Expertengruppen der Kommission, Anhörungen in Parlamentsausschüssen, die Komitologie-

Ausschüsse des Rates, den Wirtschafts- und Sozialausschuss oder den Ausschuss der Regionen – waren in diesem Zusammenhang spätestens seit den 1980er Jahren von Bedeutung. Nicht zuletzt angesichts des soeben geschilderten Strategiewechsels haben sich die ‚Opportunitätsstrukturen‘ für Interessengruppen im EU-Mehrebenensystem in den letzten Jahren allerdings erheblich gewandelt. Vor allem wirtschaftlichen Interessenvertretern kam dies zu Gute. Ihr traditionelles Übergewicht unter den ‚Brüsseler Lobbyisten‘ ist weiter angewachsen. Dabei variieren die Zugangswege und Einflusschancen von Interessengruppen allerdings stark von Politikfeld zu Politikfeld. Für die Interessenvertretung in der EU gilt: Policy matters.

Dieser Studienbrief in Form eines Readers trägt aktuelle Beiträge zur „Interessenvermittlung in der EU“ zusammen. Bei der Auswahl der Texte ging es uns darum, die Strukturen der europäischen Interessenvermittlung greifbar zu machen, zentrale Akteure – Adressaten Interessenvertretung und Interessengruppen selbst – mit ihren Strategien und Rollen vorzustellen, dem Lobbying in Politikfeldern auf den Grund zu gehen und wesentliche Konzepte und theoretische Ansätze zum Verständnis der Interessenvermittlung zu präsentieren. Die Textauswahl ist uns dabei nicht leicht gefallen. Das lag zum einen an der großen Materialfülle – die politik- und verwaltungswissenschaftliche Literatur sich in den vergangenen Jahren (wieder) verstärkt mit der Interessenvermittlung in der EU auseinandergesetzt und zahlreiche Beiträge hervorgebracht. Zweitens war die Textauswahl aber auch aus konzeptionellen Gründen nicht ganz leicht – gerade bei der Wahl der Politikfelder, in denen Lobbying stattfindet, ging es darum, thematische Schwerpunkte zu setzen (und damit auch zahlreiche interessante Themen wegzulassen). Und schließlich drittens spielten studienpraktische und didaktische Überlegungen eine wichtige Rolle für die Textzusammenstellung. Da es sich um eine Einführung in das Thema handelt, haben wir bewusst Grundlagenbeiträge, die die Information über den Gegenstand mit der Analyse desselben verbinden, ausgewählt. Auch fiel unsere Wahl bewusst überwiegend auf deutschsprachige Beiträge. In der jüngsten Vergangenheit sind allerdings auch eine Vielzahl englischsprachiger Publikationen zum Themenfeld der „Interessenvermittlung in der EU“ erschienen. Denjenigen Studierenden und Leserinnen und Lesern, die nach der Lektüre dieses Studienbriefs weiterrecherchieren und sich noch ausführlicher mit der Materie auseinandersetzen möchten, wollen wir daher schon vorab noch einige dieser Publikationen ans Herz legen. Eine vertiefte, z.T. organisationstheoretisch orientierte Auseinandersetzung mit Formen und Muster der Interessenvermittlung in der EU findet sich in den Beiträgen zum Sonderheft „The Politics of Organised Interests in Europe: Lessons from EU Studies and Comparative Politics“ (6/2008) der *West European Politics*, einen tieferen Einblick in die theoretische Erklärung von Lobbying (im europäisch-US-amerikanischen Vergleich) sowie die Strategien ausgewählter Lobby-Akteure gewährt die Ausgabe 3/2007 des *Journal of European Public Policy* und schließlich sei hier noch auf den 2009 erschienen Überblicksband „Learning to Lobby the European Union: 20 Years of Change“

von David Coen und Jeremy Richardson hingewiesen. Mit diesem Studienbrief möchten wir zum Weiterlesen und -forschen über die Interessenvermittlung in der EU anregen.

Hagen, 20. Juli 2011

Renate Reiter, Annette E. Töller

Inhaltsverzeichnis

	Vorwort	3
1.	Interessenvermittlung im EU Mehrebenensystem: Theoretisch-konzeptionelle Einordnung	
	Irina Michalowitz (2007): Theorien europäischer Interessenvermittlung	10
	Rainer Eising (2004): Der Zugang von Interessengruppen zu den Organen der Europäischen Union: eine organisationstheoretische Analyse.....	26
2.	Interessengruppen als Akteure im politischen Entscheidungssystem der EU	
	Dieter Wolf (2005): „Nicht Input, sondern Output, nicht Supply-Side, sondern Demand-Side“: Zur Veränderung der Einflusslogik in der Europäischen Union	51
2.1	Adressaten der Interessenvermittlung	
	Pieter Bouwen (2009): The EU Kommission	61
	Pieter Bouwen (2005): Zugangslogik in der Europäischen Union: Der Fall des Europäischen Parlaments.....	82
2.2	Akteure des EU-Lobbying	
	<i>Wirtschaftsverbände</i>	
	Werner Bühner (2010): Die Europapolitik der deutschen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände	98
	<i>Nichtregierungsorganisationen</i>	
	Christiane Frantz und Kerstin Martens (2006): NOGs im Mehrebenensystem der Europäischen Union.....	124
	<i>Gebietskörperschaften</i>	
	Claudia Münch (2006): Optionen der kommunalen Interessenvertretung	142
3.	Lobbyisten, Interessenvermittler, ...Repräsentanten? Interessengruppen und Demokratie	
	Sabine Saurugger (2008) Interest Groups and Democracy in the European Union	156
	Kohler-Koch, Beate (2010): Zivilgesellschaftliche Partizipation: Zugewinn an Demokratie oder Pluralisierung der europäischen Lobby?	175

4. Interessenvermittlung in Politikfeldern

- 4.1 Umweltpolitik
Irina Michalowitz (2007): Europäische Umweltpolitik192
- 4.2 Arbeits- und industrielle Beziehungen
Armin Schäfer und Wolfgang Streeck (2008): Korporatismus in der Europäischen Union201
- 4.3 Sozialpolitik
Simone Leiber (2009): Europäisierung sozialpolitischer Interessenvermittlung: Erosion oder Aufwertung korporatistischer Strukturen der Mitgliedstaaten239

Literaturverzeichnis:

Bouwen, Pieter (2005): Zugangslogik in der Europäischen Union: Der Fall des Europäischen Parlaments. In: Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Interessenpolitik in Europa. Baden-Baden: Nomos, 95-122.

Bouwen, Pieter (2009): The European Commission. In: Coen, David/ Richardson, Jeremy (Eds.): Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues. Oxford: Oxford University Press, 19-38.

Bührer, Werner (2010): Die Europapolitik der deutschen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände. In: Schroeder, Wolfgang/Weßels, Bernhard (Hrsg.): Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 457-482.

Eising, Rainer (2004): Der Zugang von Interessengruppen zu den Organen der Europäischen Union: eine organisationstheoretische Analyse. Politische Vierteljahresschrift Vol. 45, Heft 4, 494-518.

Frantz, Christiane/Martens, Kerstin (2006): NOGs im Mehrebenensystem der Europäischen Union. In: Dies.: Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 107-122.

Kohler-Koch, Beate (2010): Zivilgesellschaftliche Partizipation: Zugewinn an Demokratie oder Pluralisierung der europäischen Lobby? In: Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine/Altides, Christina/Buth, Vanessa/Fischer, Andrea: Die Entzauberung partizipativer Demokratie - Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance. Frankfurt a.M./New York: Campus, 242-271.

Leiber, Simone (2009): Europäisierung sozialpolitischer Interessenvermittlung: Erosion oder Aufwertung korporatistischer Strukturen der Mitgliedstaaten. In: Rehder, Britta/Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 248-266.

Michalowitz, Irina (2007): Theorien europäischer Interessenvermittlung. In: Dies.: Lobbying in der EU. Wien: Facultas (UTB), 25-50.

Michalowitz, Irina (2007): Europäische Umweltpolitik. In: Dies.: Lobbying in der EU. Wien: Facultas (UTB), 129-139.

Münch, Claudia (2006): Optionen der kommunalen Interessenvertretung. In: Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hg.): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 356-382.

Saurugger, Sabine (2008): Interest Groups and Democracy in the European Union. West European Politics, Vol. 31, No. 6 (Special Issue on "The Politics of

Organised Interests in Europe: Lessons from EU Studies and Comparative Politics"), 1274-1291.

Schäfer, Armin/Streeck, Wolfgang (2008): Korporatismus in der Europäischen Union, in: Höpner, Martin/Schäfer, Armin (Hg.): Die Politische Ökonomie der europäischen Integration. Frankfurt/New York: Campus, 203-240.

Wolf, Dieter (2005): „Nicht Input, sondern Output, nicht Supply-Side, sondern Demand-Side": Zur Veränderung der Einflusslogik in der Europäischen Union. In: In: Eising, Rainer/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Interessenpolitik in Europa. Baden-Baden: Nomos, 79-94.

großen und komplexen demokratischen Systemen in der Regel nur über formelle und informelle Repräsentationsmechanismen, also über die Delegation an Volksvertreter durch Wahlen und über organisierte Interessen oder professionelle Interessenvermittler zu erreichen. Im Falle der informellen Repräsentationsmechanismen entsteht jedoch ein Ungleichgewicht in der Interessenvermittlung zugunsten jener, die die Ressourcen besitzen, sich zu organisieren oder anderweitig vertreten zu lassen. Das daraus entstehende Dilemma ist ein wichtiger Punkt in der Debatte um Interessenvermittlung und soll hier diskutiert werden.

Kapitel 9 schließlich bildet eine Rekapitulation der hier ausführlich erörterten Ergebnisse und Erkenntnisse und ordnet sie in das weiter gefasste Feld der politikwissenschaftlichen Forschung ein.

2 Theorien europäischer Interessenvermittlung

Theorien ermöglichen in einer politikwissenschaftlichen Studie, Beobachtetes zu strukturieren, Verhaltensmuster zu identifizieren und Kriterien für verallgemeinerungsfähige Aussagen zu entwickeln. Ihr Sinn ist „die Angabe eines kausalen Mechanismus, der unter den angegebenen Bedingungen generell geeignet ist, die erwartete Folge hervorzubringen“ (Scharpf 2002: 226). Theorien bilden somit die Grundlage eines Analyserahmens und gehören zu den wichtigsten Bestandteilen wissenschaftlichen Arbeitens (Pollak/Slominski 2006: 52).

Theoretische Ansätze werden auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt: „Grand Theories“ oder „Globaltheorien“ (Scharpf 2002: 222 ff.) zielen darauf ab, große Zusammenhänge zu plausibilisieren. Beispiele im Kontext der Europafor schung sind die europäischen Integrationstheorien wie Neofunktionalismus und Intergouvernementalismus, die sich mit dem Phänomen der europäischen Integration und darüber hinausgehend mit der Frage befassen, warum Staaten kooperieren. Für die europäische Interessenvermittlung relevante Großtheorien mit dem Ziel, entscheidungsbestimmende Bedingungen zu identifizieren und zu deuten, sind insbesondere der (Neo-)Institutionalismus und der Rationalismus.

Auf einer nächsten Ebene sind Theorien mittlerer Reichweite angesiedelt. Diese Ansätze dienen zur Strukturierung und Interpretation von kleinräumigeren Abläufen, die innerhalb der durch Großtheorien erforschten Gebiete zu beobachten sind (vgl. Esser 2002: 129). Auf dieser Ebene, vorrangig eingebettet in die metatheoretischen Hypothesen von Großtheorien, sind die Theorien der EU-Interessenvermittlungsforschung anzusiedeln.

Der wesentliche Vorteil von Theorien mittlerer Reichweite (TMR) liegt in ihrer Begrenzung und der daraus erwachsenden größeren Plausibilisierungsmöglichkeit. Esser erklärt dies mit Bezug auf Robert Merton (1958) folgendermaßen:

„Der Hauptvorzug einer solchen TMR sei die typische Kombination einer einfachen Idee, wie etwa beim Konzept der Bezugsgruppe, mit der Fähigkeit des jeweiligen Konzeptes, ‚otherwise segregated hypotheses and empirical regulations‘ in einer gewissen, aber nicht zu weit gehenden, Abstraktion zusammenzufassen und in einer begrenzten Einheit von Aussagen zu konsolidieren“ (Esser 2002: 129).

TMR haben also einen relativ begrenzten Anspruch an ihren eigenen Geltungsrahmen, ein Umstand, den Scharpf beispielsweise für sehr vorteilhaft hält. Gerade die Großtheorien europäischer Integration hätten der Weiterentwicklung des Forschungsbereichs geschadet, da sie mit ihrem überhöhten Geltungsanspruch und einer mangelnden Definition ihrer Reichweite einen „Glaubensstreit“ (Scharpf 2002: 228) hervorgerufen hätten. Dieser müsste Scharpf zufolge jedoch bei näherer Betrachtung und geringerem Anspruch an die Erklärungskraft europäischer Integrationstheorien zu der Feststellung führen, dass unterschiedliche Bereiche und Konstellationen mit unterschiedlichen theoretischen Ansätzen zu erklären seien (Scharpf 2002: 230).

In der europäischen Interessenvermittlungsforschung spiegelt sich der Konflikt insofern wider, als die Theoriebildung in diesem Bereich widersprüchlich und lückenhaft geblieben ist. Sie ist gekennzeichnet durch Versuche, mithilfe von Theorien mittlerer Reichweite einerseits die Besonderheiten des europäischen Systems gegenüber den Charakteristika nationaler Interessenvermittlung abzugrenzen und sich von nationalstaatlichen Interpretationsmustern zu befreien, andererseits durch Versuche, sich mittels Konzentration auf akteurspezifische Eigenheiten von der Debatte um die Rolle der Interessenvermittlung im Integrationsprozess abzuwenden.

Im Folgenden wird ein Überblick über die jeweiligen Schwerpunkte der theoretischen Debatten und Entwicklungen europäischer Interessenvermittlung geliefert, beginnend mit der Einordnung von Interessenvermittlung in verschiedene Integrationstheorien über die ursprüngliche Auseinandersetzung mit dem (Neo-)Pluralismus und (Neo-)Korporatismus auf der Ebene von Theorien mittlerer Reichweite bis hin zur verstärkten Anwendung rationalistischer Theorien und Auseinandersetzungen demokratietheoretischer Ansätze mit europäischer Interessenvermittlung.

2.1 Globaltheorien und Theorien mittlerer Reichweite

Europäische Interessenvermittlung rückte erstmals im Rahmen neofunktionalistischer Interpretationen europäischer Integration in den Blickpunkt der Europaforschung (Haas 1958; vgl. Eising/Kohler-Koch 2005). Autoren des Neofunktionalismus gingen davon aus, dass positive Konsequenzen der Integration einzelner Politikbereiche zu einem „Spill-Over“ auf andere Politikbereiche führen würden. Neofunktionalisten untersuchten daher u. a. die Funktionen, die ein solches politisches System der EU zu erfüllen hat und welche Spill-Over-Effekte der Integration zu erkennen sind (vgl. Pollak/Slominski 2006: 55–57). In diesem Kontext wurde Interessengruppen zusammen mit anderen Akteuren (Parteien, Regierungen oder Behörden) eine tragende Rolle zur Förderung funktionaler Integration zugesprochen.

Eine solch prominente Rolle als möglicher integrationsfördernder und formender Faktor wurde ihnen in späteren Studien jedoch nicht mehr zugestanden. Erst mit der Entwicklung des Mehrebenen- oder Governance-Ansatzes Mitte der 90er Jahre erlangten Akteure der Interessenvermittlung wieder eine besondere Bedeutung für die Integrationstheorie. Vertreterinnen und Vertreter des vom Neoinstitutionalismus abgeleiteten Governance-Ansatzes zeichnen ein Bild europäischen Regierens, das über formelle Beziehungen zwischen Regierungen, Parteien und europäischen Gemeinschaftsinstitutionen hinausgeht (vgl. Marks et al. 1996; Kohler-Koch/Jachtenfuchs 1996; Pollak/Slominski 2006: 64). Es ist gekennzeichnet durch ein Regieren ohne Regierung („governing without governance“, vgl. Rosenau 1992) oder jedenfalls von einem erweiterten Regieren. Politische Entscheidungen im Mehrebenensystem werden durch ein Zusammenspiel verschiedener Akteure – nicht nur durch die politischen Mandatsträger – getroffen.

Eine ebenfalls im Zusammenhang mit der Interessenvermittlung stehende Großtheorie ist der (Neo-)Institutionalismus. Grundlegend für diesen Ansatz ist die Annahme, dass Perzeptionen und Verhaltensweisen von Akteuren nicht auf deren bewusste und unabhängige Entscheidungen zurückzuführen seien, sondern durch Institutionen geformt werden. Wegweisend für die Politikwissenschaft war die Arbeit von James G. March und Johan P. Olsen (1989). Sie begriffen politische Institutionen als Entscheidungsträger und damit als politische Akteure, die den Rahmen definieren, in dem sich Politik entwickelt. March und Olsen zufolge sind Werte und Präferenzen von privaten Akteuren nicht außerhalb von politischen Institutionen anzusiedeln,

sondern entwickeln sich innerhalb dieser Institutionen (March/Olsen 1989: 41). Wie Institutionen zu verstehen sind, unterscheidet sich je nach neoinstitutionalistischem Ansatz. Drei verschiedene Strömungen werden unterschieden: Der historische Institutionalismus beschäftigt sich mit formellen Institutionen und deren langfristigen Auswirkungen auf das Handeln von Akteuren. Der soziologische Institutionalismus bezieht auch informelle Normen in seinen Institutionenbegriff ein. Ihm liegt ein konstruktivistisches Gesellschaftsverständnis zugrunde. Der später noch genauer auszuführende rationalistische Neoinstitutionalismus geht von zielbestimmtem Handeln der Akteure aus, die sich, um ihre Ziele zu erreichen, den politischen Bedingungen ihres Handelns anpassen (vgl. Pollak/Slominski 2006: 63).

Neofunktionalismus, Governance-Forschung und Institutionalismus interessieren sich jedoch nicht vorrangig für Interessenvermittlung. Zwar spielen sie bei Analysen europäischer Interessenvermittlung indirekt eine Rolle, doch stellen sie eher den Analyserahmen, innerhalb dessen die Bedeutung einzelner Akteure für bestimmte politische Entscheidungen oder die Entscheidungsstrukturen einzelner Politikfelder identifiziert werden konnten. In Tabelle 1 werden die Großtheorien in Bezug auf ihre Interessen, Reichweite, Hauptthesen, Vor- und Nachteile einander gegenübergestellt (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Großtheorien europäischer Integration und Interessenvermittlung

Theorie	Reichweite	Interesse	Hauptthesen	Vorteile	Nachteile
Neofunktionalismus	Global	Europäische Integration	Spill-Over	Ordnet Interessengruppen in größeren Integrationskontext ein	Überlädt Erklärungskraft europäischer Interessensvermittlungstheorien
Governance-Forschung	Global	Europäisches Regieren/Steuerung	Private Akteure wirken im Mehrebenensystem an politischer Steuerung mit	Berücksichtigt besondere Charakteristika des europäischen Systems, ordnet Interessenvermittlung in größeren Integrationskontext ein	Zu global als Theorie, Kategorien und Definitionen verschwimmen

Theorie	Reichweite	Interesse	Hauptthesen	Vorteile	Nachteile
Institutionalismus	Global	Akteursbeziehungen	Institutionen leiten das Verhalten von Akteuren; die Strukturen von Institutionen werden rationalistisch, kulturell und sozial-konstruktivistisch oder unter Zuhilfenahme beider Ansätze interpretiert	Hilft, Handlungsmuster von Akteuren innerhalb ihres institutionellen Umfelds zu verstehen	Irrationales Verhalten ist schwer einzuordnen; ferner greift der Ansatz nicht, wenn Institutionen keine dominante Rolle zugeordnet werden kann

2.2 Theorien mittlerer Reichweite und europäische Integrationsforschung

Hinsichtlich der Fragen nach Organisations- und Konfliktfähigkeit von Interessengruppen, ihrer Handlungsweise und Rolle im politischen System – Fragen, die von der Verbändeforschung auf nationaler Ebene gestellt wurden – waren die Großtheorien europäischer Integration nicht geeignet. Für die genauere Erforschung europäischer Interessenvermittlung wurden daher Theorien mittlerer Reichweite als zielführender erachtet.

Drei Schwerpunkte sind in der Theoriebildung der europäischen Interessenvermittlungsforschung zu unterscheiden. Pluralismus, Korporatismus und Politiknetzwerkanalyse interessieren sich in erster Linie für Akteursbeziehungen, insbesondere für den Charakter des Verhältnisses zwischen staatlichen Institutionen und Verbänden. Tauschtheoretische Ansätze, die soziale Bewegungsforschung und von der Interessenvermittlungsforschung aufgenommene Aspekte der Policy-Analyse stellen die Aktivitäten von Interessensvermittlern und ihre Auswirkungen in den Vordergrund und sind somit stärker handlungsorientiert. Schließlich rückt europäische Interessen-

vermittlung insbesondere in der jüngeren Zeit auch in das Blickfeld demokratietheoretischer Studien. Deliberative und assoziative Demokratietheorie suchen nach Bedingungen, unter denen die Beteiligung privater Interessen ohne formelles Mandat demokratisch legitimiert ist.

2.3 (Neo-)Pluralismus

Pluralismus und Korporatismus waren die Paradigmen der Interessenvermittlungsforschung in den 50er und 60er Jahren. Beide Konzepte beschäftigten sich mit dem Charakter der Staat-Verbände-Beziehungen. Im Unterschied zu pluralistischen Konzepten, die von einem freien Wettbewerb der Interessen ausgehen, bezeichnen korporatistische Ansätze ein System, in dem ausgewählte Interessenvertretungen stellvertretend für alle ähnlich gelagerten Interessen vom Staat an politischen Entscheidungen beteiligt („inkorporiert“) werden. Philippe Schmitter charakterisiert in einer idealtypischen Gegenüberstellung Korporatismus als ein System mit einer kleinen Anzahl hierarchisch strukturierter Interessengruppen mit nicht-kompetitiven Beziehungen, Arbeitsteilung und einem Monopol auf Beziehungen zum Staat. Pluralistische Beziehungen sind Schmitter zufolge von eigenständigen, im Wettbewerb miteinander stehenden Interessenvertretungen gekennzeichnet, die lediglich den speziellen Interessen ihrer freiwilligen Mitglieder verbunden und potentiell der staatlichen Kontrolle verbandlicher Organisation unterworfen sind (Schmitter 1979: 85–131; Czada 1994: 38).

Der sich auf David Truman (1951) und Robert Dahl (1961), im deutschsprachigen Raum auf Ernst Fraenkel gründende Pluralismus hat amerikanische Studien zu Interessengruppen während der 1950er und 1960er Jahre geleitet und damit auch maßgeblich die europäische Forschung beeinflusst. Dieser Ansatz interpretierte die Rolle des Staates als passiv und sah ihn als Schiedsrichter, der den Raum zur Austragung eines marktwirtschaftlich zu verstehenden Wettbewerbs von Argumenten verschiedener Interessengruppen bereitstellte (Schumann 1994: 72). Grundannahme war die Auffassung, dass jedem organisierten Interesse ein Gegeninteresse gegenüberstehe. Interessengruppen wurden indirekte und nicht-bindende Beiträge zur Entscheidungsfindung und Willensbildung zugeschrieben. Angenommen wurde, dass der Wettbewerbscharakter der Diskussionen sicherstellen würde, dass alle angeführten Interessen Gehör fänden. Interessen waren

also Teil der Debatte, trugen jedoch nicht zur letztendlichen Entscheidung bei.²

Aufgrund empirischer Beobachtungen kam jedoch bald Kritik innerhalb der amerikanischen Forschung auf: Nicht jedes Interesse wurde von einem Gegeninteresse begleitet, und die gesamte Szene von Interessengruppen war durch die Präsenz eines sehr bestimmten Akteurstypus gekennzeichnet. Das amerikanische politische System ist zwar tatsächlich von einer außerordentlichen Anzahl von Interessengruppen umgeben, doch bemerkte Elmar Schattschneider, dass diese Interessen keine Vertretung aller möglicher Interessen gewährleisten, sondern von Eliten dominiert wurde: „The pluralist choir sings with a heavy upperclass accent“ (Schattschneider 1960: 35).

Mancur Olson (1965) brachte gemäß der Logik des kollektiven Handelns das vernichtendste Argument, das des rationalistischen „free riders“, gegen den Pluralismus ein. Potentielle Gruppenmitglieder würden ohne selektive Anreize von der Interessenvertretung anderer profitieren wollen, ohne selbst beizutreten und die Kosten zu teilen. Für öffentliche Interessenvertretungen entstehen daraus zwei Probleme. Erstens können kaum selektive Anreize geboten werden, wenn das Ziel der Interessenvertretung ein öffentliches Gut ist, da niemand von der Nutzung dieser Güter ausgeschlossen werden kann. Zweitens sind öffentliche Interessengruppen in ihrem Interesse per definitionem relativ breit angelegt. Kleinen, speziellen Gruppen fällt es jedoch leichter als größeren, allgemeinere Interessen vertretenden Organisationen, selektive Anreize zu entwickeln und vor allem Nicht-Mitglieder auszugrenzen. Kleine, spezielle Gruppen vertreten eher wirtschaftliche als öffentliche Interessen. Mit diesem Argument stellte Olson auch die pluralistische Annahme der Entwicklung öffentlicher Gegeninteressen zu privatwirtschaftlichen Interessen in Frage.

Mit dem Neopluralismus entstand daraufhin eine abgewandelte Form von Pluralismus. Neopluralistische Konzepte, die sich mit europäischer Interessenvermittlung beschäftigten, gingen davon aus, dass nicht alle Gruppen in gleicher Weise und in einem entsprechendem Ausmaß in der Lage sind,

² Diese Interpretation ist umstritten. Hier wird jedoch der Argumentation Roland Czadas gefolgt: Er ist der Ansicht, dass die Interpretation von Strukturen ohne direkte und verbindliche Partizipation privilegierter Interessengruppen als neokorporatistisch dazu führe, jede Einbeziehung von Interessen, die auf einer Abhängigkeit basiert, korporatistisch nennen zu müssen. Dadurch verschwimme die Differenzierung zwischen Pluralismus und Korporatismus (Czada 1994: 53).

Aufmerksamkeit für ihre Positionen zu erlangen, aber ein pluralistisches System der Interessenvermittlung dennoch die Möglichkeit der Mobilisierung und Beteiligung für jede der Gruppen offen hält. Dieses Potential kann zu stärkeren Beteiligungsbemühungen von Seiten der bereits involvierten Akteure führen (Jordan 1990: 293). Allerdings vermochte diese Anpassung des Ansatzes nicht zu erklären, warum öffentliche Interessen sich organisieren oder wie die Interessenvertretung öffentlicher Interessen entsteht.

2.4 Neokorporatismus

Ferner wurde in der europäischen Debatte der Nutzen des neokorporatistischen Ansatzes zur Bestimmung der Staat-Verbände-Beziehungen geprüft. Der Neokorporatismus konzentriert sich im Gegensatz zu den auf die Legitimation politischer Willensbildung abzielenden pluralistischen Ansätzen – also der Input-Funktion – auf Steuerungs- und Output-Aspekte moderner politischer Systeme (Schubert 1995: 2). Ein neokorporatistischer Staat nimmt eine aktive Rolle in der Gestaltung seiner Beziehungen zu Interessengruppen ein, da er Interessen auswählt, die er dann in konkrete Prozesse einbezieht (Czada 1994: 46) mit dem Ziel, zufriedene stellende Leistungen des Staates hervorzubringen. Institutionalisierte und langfristige Beziehungen zwischen den beteiligten Akteuren sollen zu homogenen Ideen des Gemeinwohls führen. Einbezogene Gruppen, als dem Staat untergeordnete Akteure, vermitteln zwischen individuellen und staatlichen Positionen in einem System, das durch die handverlesene selektive Einbeziehung einiger weniger Interessen gekennzeichnet ist (Bensch 1996: 113), welche direkt an bindenden Entscheidungen beteiligt sind.

Der besondere Wert beider Ansätze besteht in der systematischen Erarbeitung und Strukturierung empirischer Beobachtungen. So sammelten Europaforscher eine hohe Anzahl empirischer Daten, in erster Linie qualitativer Natur (vgl. Butt-Philip 1965; Greenwood et al. 1992; Greenwood 1997). Belege für neokorporatistische Beziehungen sind beispielsweise die quasi-institutionellen Konsultationen von Interessengruppen durch die Europäische Kommission zu Beginn von legislativen Prozessen. Darüber hinaus unterstützt die Kommission bestimmte europäische Dachverbände –

nicht selten geht deren Bestehen sogar auf die Kommission zurück. Europäische Verbände erfahren; verglichen mit anderen Formen der Repräsentation, bevorzugte Berücksichtigung, und es existieren unterschiedliche Gremien mit Interessengruppenbeteiligung (vgl. Gorges 1996: 10–26).

Die fehlende direkte Partizipation von Interessengruppen in bindenden Entscheidungen spricht jedoch eher für einen pluralistischen Charakter.³ Beratende Ausschüsse, runde Tische, öffentliche Anhörungen und Konsultationen existieren, aber ihr Bestehen ist nicht konsistent geregelt. Nur in wenigen Fällen ist die Kommission verpflichtet, die verhandelten Ergebnisse zu befolgen (Schmitter/Streeck 1991: 183; Eising/Kohler-Koch 1994; Traxler/Schmitter 1994: 53; Pfeifer 1995: 31; vgl. van Schendelen 1998). Das immense Wachstum von Lobbygruppen in Brüssel, das den Machtgewinn der europäischen Institutionen begleitet, impliziert, dass zumindest einzelne Gruppen kein formelles Monopol in der Beziehung zu europäischen Institutionen gewinnen können. Darüber hinaus sind die Anknüpfungspunkte an entscheidungstragende Institutionen der EU auf allen Ebenen und innerhalb sämtlicher Mitgliedstaaten derartig zahlreich, dass es für einzelnen Gruppen unmöglich ist, eine solche Monopolposition zu erlangen (Gorges 1996: 28; Mazy/Richardson 1997: 111 ff.).

Konsens darüber, wie Beziehungen zwischen Interessengruppen und EU-Institutionen zu interpretieren seien, war jedoch lediglich hinsichtlich des Scheiterns des makrokorporatistischen Euro-Korporatismus zu erreichen (Streeck 1992: 100; Streeck/Schmitter 1994: 185).⁴

Diese empirischen Befunde und die nationalstaatsbezogene Herangehensweise der Forscher halfen jedoch nicht, Theorien auf abstrakterer Ebene zu entwickeln. Daher wurde die Beziehung zwischen europäischen Institutionen und Verbänden teilweise eher vage als quasi-korporatistisch oder als pluralistisch mit korporatistischen Einsprengseln beschrieben (Traxler/Schmitter 1994: 53), oder das Problem wurde umgangen, indem Unterschiede von Sektor zu Sektor und von Fall zu Fall konstatiert wurden – ohne entsprechende Interpretationsversuche dafür zu liefern (vgl. Greenwood et al. 1992: 239).

³ Zu Unterschieden in der Sozialpolitik vgl. Falkner et al. 2005.

⁴ Korporatismusforscher differenzieren zwischen Makro- und Mesokorporatismus.

Während sich der Makrokorporatismus vor allem mit den Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit beschäftigt, steht der Mesokorporatismus für korporatistische Entwicklungen in individuellen Politikfeldern. Korporatistische Züge auf der Ebene einzelner Firmen werden mit dem Begriff Mikrokorporatismus erfasst (Czada 1994: 43).